

*Terminata l'estate, è ripreso con grande intensità il dibattito politico sul **Reddito di Cittadinanza**, con posizioni radicalmente opposte tra chi vorrebbe abolirlo del tutto, e chi, invece, più equilibratamente, sostiene l'opportunità della sua conservazione, quantunque adeguatamente riformato nelle parti in cui, nell'applicazione pratica, sono emerse gravi disfunzioni.*

*La Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, prevedendo questa forte ripresa della discussione, aveva già messo in cantiere un fascicolo (n. 3/2021), ormai in corso di stampa, in cui il Tema della Parte I era dedicato allo studio dell'istituto. L'importanza dell'argomento ci ha indotto, inoltre, a progettare (per i giorni **22 e 23 ottobre 2021**) un Convegno online, in cui – cogliendo l'occasione della presentazione di questo numero della Rivista – si continuasse a sviluppare in termini scientifici, in un quadro di riferimento generale, il ragionamento riformatore, con attenzione anche ai sottili profili di politica del diritto.*

*Proprio alla luce dell'importanza ed attualità dell'argomento, si ritiene pertanto opportuno pubblicare in anticipo in questa Newsletter la breve Introduzione preparata dai curatori del Tema del fascicolo n. 3, nonché in coda ad essa la **locandina del Convegno**, al fine di consentire a tutti gli interessati di prendere nota dell'iniziativa.*

Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro.

Introduzione al Tema del fasc. 3/21 RGL

*di Rosa Casillo, Fabio Ravelli, Alessandra Sartori**

1. — Il reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc) disciplinato dal d.l. n. 4/2019, assieme al reddito di inclusione (Rei) che ha sostituito, costituisce senza dubbio il tentativo più ambizioso compiuto dal legislatore nazionale per contrastare il fenomeno della povertà, che negli ultimi anni ha assunto, e non solo in Italia, una dimensione preoccupante.

I contributi raccolti in questo Tema hanno lo scopo di tracciare un bilancio della prima fase applicativa del Rdc, cercando di mettere in luce non solo i punti critici evidenziati dall'esperienza, ma anche le prospettive evolutive dell'istituto.

L'approccio prescelto è stato non tanto quello, squisitamente teorico, che si interroga sull'an di una misura generale contro la povertà e della sua riconducibilità all'uno o all'altro modello, trattandosi di un profilo di analisi già ampiamente affrontato dagli studiosi della materia. Piuttosto, si è privilegiato un punto di vista che, partendo dall'analisi empirica dei risultati conseguiti dal Rdc (peraltro non sempre in linea con gli obiettivi dichiarati), ne mettesse in luce i punti deboli, riconducibili sia a difetti intrinseci della misura che a una limitata capacità istituzionale degli attori chiamati ad applicarla, provando al contempo a indicare possibili modifiche migliorative volte a superare le difficoltà sin qui sperimentate. Di conseguenza, la riflessione, anche quando ha investito aspetti di natura sistematica, ha preso le mosse dalla concreta attuazione dell'istituto.

A considerazioni di carattere sistematico sono dedicati i primi due contributi.

* Rispettivamente, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli «Federico II», ricercatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Brescia, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Milano.

Un'ampia ricostruzione degli interventi anche recentissimi dell'Ue in tema di povertà e di inclusione sociale fa da sfondo all'approfondimento che Anna Alaimo dedica alla reticenza dell'Ue verso l'adozione di una direttiva sul Reddito minimo. Le cause della scelta, come si sa, possono essere molteplici, e il saggio ne offre una triplice declinazione: dal privilegio dell'Ue verso il contrasto alla povertà salariale, testimoniato dal procedere dei lavori verso l'iniziativa normativa in tema di salario minimo adeguato; dall'incerta base giuridica per una direttiva sul reddito minimo, con l'ipotesi della possibile interferenza con la «clausola di esclusione»; dall'idea di una inutilità della misura. Ed è muovendo da una lucida critica di questi temi, unitamente all'osservazione delle disomogeneità tra le esperienze nazionali circa i caratteri della misura di tutela sociale, che la stessa Unione indica come necessari alla sua reale efficacia (adeguatezza, accessibilità, capacità abilitante mediante un sistema di condizionalità), che l'Autrice dà conto del «perché una framework directive possa essere più utile di una Raccomandazione».

Il contributo di Antonio D'Aloia e Guglielmo Agolino offre invece una prospettiva costituzionalistica del Rdc. Anzitutto per il profilo dell'inquadramento teorico: qui l'approfondimento sul diritto al lavoro e sul principio di eguaglianza sostanziale consente agli Autori una decisa valorizzazione dell'art. 3 Cost. quale «motivazione» della misura. Ma apre anche la strada alla compatibilità costituzionale di una misura incondizionata, nell'ottica di un «welfare generativo», che, impegnando i beneficiari all'attivazione per il bene comune, valorizzi la prospettiva solidaristica indicata dall'art. 2 Cost. Su queste basi procede, poi, l'osservazione critica di alcuni tra gli aspetti più controversi della misura. In particolare, la «doppia condizionalità» (limite delle risorse disponibili e limiti soggetti vidi accesso), ritenuta difficilmente conciliabile con una misura destinata a realizzare «una esistenza libera e dignitosa».

I successivi contributi prendono in esame la dimensione «operativa» del Rdc.

Il saggio di Luca Pesenti, sociologo, è dedicato all'impatto del reddito di cittadinanza sulla riduzione della povertà. Dai dati esaminati emerge un effetto positivo abbastanza marcato in relazione alla povertà assoluta per il 2019, mentre la situazione peggiora sensibilmente nel 2020, probabilmente in ragione della pandemia. Un quadro meno confortante appare, invece, quando l'autore analizza la distribuzione geografica del sussidio, che manifesta una sperequazione territoriale a sfavore delle regioni del nord e una copertura addirittura eccedente l'area della povertà assoluta in quelle del Mezzogiorno. Anche sotto il profilo dell'attivazione, emerge una performance nel complesso deludente, pur tenendo conto della crisi pandemica e della lacunosità dei dati disponibili. Alla luce delle evidenze empiriche, l'autore ravvisa due principali criticità del Rdc: la centralizzazione burocratica della misura e la sua duplicità di funzioni, alla cui soluzione potrebbero giovare l'applicazione a tutto campo del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, e rispettivamente lo scioglimento dell'ambiguità di fondo che lo caratterizza (strumento assistenziale e insieme intervento di politica attiva).

Le criticità evidenziate da Luca Pesenti trovano riscontro nell'analisi di Lucia Valente, che indaga l'istituto da una prospettiva giuslavoristica, interrogandosi sul suo impatto come politica attiva. E fra le plurime ragioni dell'insuccesso l'autrice sottolinea le carenze della governance e l'eccesso di funzioni di cui è gravato il Rdc. Sotto il primo profilo vengono salutati con favore l'avvio seppur tardivo, della valutazione della misura e la

riforma dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (Anpal), ma note assai più critiche sono riservate alla pletora di soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione dell'intervento, il cui coordinamento crea «frizioni amministrative e intoppi burocratici di ogni tipo». Sotto l'aspetto delle politiche attive, il contributo ricostruisce con cura il quadro delle norme e delle circolari interpretative relative al flusso di attività gestite dai Centri per l'impiego (di seguito, Cpi) e dai Servizi sociali: e in questo groviglio regolatorio si annida il principale snodo problematico, tanto che, secondo l'autrice, «l'intero flusso di attivazione» andrebbe «totalmente riscritto, anche perché i Cpi non sono in grado di far funzionare l'ingranaggio amministrativo e il sistema dei controlli». In effetti, i dati Inps e Anpal restituiscono un affresco piuttosto desolante sugli effetti concreti dell'attivazione dei percettori. L'autrice conclude, dunque, per la necessità di separare i destini del reddito di cittadinanza e delle misure di attivazione: occorrerebbe «abbandonare la retorica dell'inserimento occupazionale a tutti i costi dei poveri e concentrare attenzione sulla lotta alla povertà, correggendo la curvatura lavoristica della misura».

Per contro, sulle connessioni tra reddito di cittadinanza e sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione riflette il contributo di Paola Bozzao. Si evidenziano le interferenze tra i due tipi di misure e il loro effetto di improprio sovraccarico funzionale del Rdc, con possibili ricadute anche sul piano sistematico (art. 38 Cost.). Nondimeno, di questa interferenza si sottolinea la virtuosità, quando osservata nella prospettiva dei limiti del tradizionale sistema di sostegno al reddito, la cui forte selettività emerge problematica soprattutto oggi a fronte dell'emergenza sanitaria. L'Autrice non tace sulla complessità della razionalizzazione necessaria per stabilire tra le due misure una virtuosa sinergia; anche in ragione del dubbio sulla utilizzabilità, a questo fine, dei fondi previsti dal Pnrr. Gli spunti offerti nella prospettiva propositiva sono numerosi. Riguardo al sostegno di disoccupazione: per il profilo dell'universalità, facendo tesoro dell'esperienza dell'Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro); sia per il profilo della misura del sussidio (Nuova assicurazione sociale per l'impiego – Naspi). Riguardo al Rdc, poi, forte è l'accento anche qui sull'ampliamento dei destinatari; sul potenziamento dell'efficacia degli strumenti di dialogo tra gli attori istituzionali coinvolti (i sistemi informativi); e, soprattutto, sul rafforzamento dei collegamenti con le politiche attive del lavoro.

Completa il quadro del Tema sul Rdc il contributo di Vincenzo Ferrante, il quale riflette, *de iure condendo*, sui potenziali conflitti tra l'istituto, così com'è disegnato, e una futura misura volta ad assicurare un salario minimo adeguato, sulla base della recente proposta di direttiva avanzata dalla Commissione europea. L'Autore segnala che l'eventuale introduzione di una forma di salario minimo, soprattutto se la soglia sarà fissata su base intercategoriale, oltre che comportare rischi di spiazzamento della contrattazione collettiva (anche alla luce delle marcate differenze territoriali esistenti in Italia), potrebbe porre delicati problemi di coordinamento con la disciplina del Rdc, onde evitare che si determinino fenomeni di intrappolamento nella povertà.



**RIVISTA GIURIDICA
DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

F
FUTURA

CGIL
Ufficio
Giuridico

FP
CGIL

22-23
ottobre*

PER UNA RIFORMA EQUA E POSSIBILE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

DIRETTA SU
Collettiva.it

VENERDÌ **22** OTTOBRE | ore 9,30/13,00

PRESENTAZIONE DEL TEMA

REDDITO DI CITTADINANZA E MERCATO DEL LAVORO

(fasc. RGL n. 3/2021)

Umberto Carabelli

(Direttore della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale)

Alessandra Sartori

(Università di Milano Statale)

I SEZIONE | QUADRO SISTEMATICO

Marco Barbieri (Università di Foggia)

**Sostegno al reddito e lotta alla povertà,
tra assicurazione e universalismo**

Enrica Morlicchio (Università di Napoli Federico II)

L'ombra lunga delle leggi inglesi sui poveri.

Criteri di meritevolezza, condizionalità e "diritto di vivere"

Giuseppe Bronzini (Corte di Cassazione)

**Il dibattito europeo ed internazionale sul reddito di base
e le sperimentazioni in corso**

Ilaria Madama (Università di Milano Statale)

**Gli interventi di integrazione al reddito contro la povertà
in Italia: le principali esperienze dal dopoguerra ad oggi**

Madia D'Onghia (Università di Foggia)

**Problemi strutturali e applicativi del Reddito
di cittadinanza**

*PROMOSSO DA:
Rivista giuridica del lavoro
e della previdenza sociale

CON IL SOSTEGNO
ORGANIZZATIVO DI:
Ufficio Giuridico Cgil
e Funzione Pubblica Cgil

visita il nostro sito www.futura-edizioni.it • siamo presenti su www.collettiva.it



22-23
ottobre*

**RIVISTA GIURIDICA
DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

F
FUTURA

CGIL
Ufficio
Giuridico

FP
CGIL

PER UNA RIFORMA EQUA E POSSIBILE DEL **REDDITO** DI **CITTADINANZA**

DIRETTA SU
Collettiva.it

VENERDÌ **22** OTTOBRE | ore 15,00/18,30

II SEZIONE | SPUNTI DI RIFORMA DELL'ISTITUTO



Chiara Tripodina (Università del Piemonte Orientale)
I fondamenti costituzionali del Reddito di cittadinanza

Chiara Saraceno (Università di Torino)
**Criticità del Reddito di cittadinanza
e proposte di riforma**

Piera Loi (Università di Cagliari)
**Logica di reciprocità, non di mercato
nel Reddito di cittadinanza?**

Marco Esposito (Università di Napoli Parthenope)
Riccardo Salomone (Università di Trento)
**L'attivazione al lavoro nel processo di inclusione
sociale: soggetti, strumenti ed esperienze**

Amos Andreoni (Sapienza Università di Roma)
**Reddito di cittadinanza e retribuzione:
quale rapporto?**

Paola Coppola (Università di Napoli Federico II)
**Il sistema dei controlli applicabili al Reddito
di cittadinanza e il confronto con le altre misure fiscali
di contrasto a povertà e disuguaglianza sociale**

*PROMOSSO DA:
Rivista giuridica del lavoro
e della previdenza sociale

CON IL SOSTEGNO
ORGANIZZATIVO DI:
Ufficio Giuridico Cgil
e Funzione Pubblica Cgil

visita il nostro sito www.futura-edizioni.it • siamo presenti su www.collettiva.it



22-23
ottobre*

**RIVISTA GIURIDICA
DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

F
FUTURA

CGIL
Ufficio
Giuridico

FP
CGIL

PER UNA RIFORMA EQUA E POSSIBILE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

DIRETTA SU
Collettiva.it
FACEBOOK
@fpcgil • @collettiva.it

SABATO **23** OTTOBRE | ore 9,30/13,00

III SEZIONE | PROFILI DI POLITICA DEL DIRITTO



Michele Raitano (Sapienza Università di Roma)
**Reddito di cittadinanza e offerta di lavoro:
quale relazione?**

Andrea Lassandari (Università di Bologna)
**L'esigenza di un salario minimo per un corretto
funzionamento degli interventi di inclusione
e di sostegno del reddito**

Maurizio Franzini (Sapienza Università di Roma)
**I trasferimenti del Welfare e il loro finanziamento:
questioni di equità**

Serena Sorrentino (Funzione pubblica Cgil)
**Interventi di inclusione sociale e sostegno al reddito
e vincolo di disponibilità al lavoro sociale o mercantile:
il punto di vista del sindacato**

Luca Vecchi (Sindaco di Reggio Emilia - Anci)
**Il Reddito di cittadinanza in funzione:
il punto di vista di un sindaco**

Lorenzo Zoppoli (Università di Napoli Federico II)
**Il Reddito di cittadinanza tra ideologie,
ritardi e slanci riformatori**

*PROMOSSO DA:
Rivista giuridica del lavoro
e della previdenza sociale

CON IL SOSTEGNO
ORGANIZZATIVO DI:
Ufficio Giuridico Cgil
e Funzione Pubblica Cgil

| CHIUSURA DEI LAVORI E RINGRAZIAMENTI

visita il nostro sito www.futura-edizioni.it • siamo presenti su www.collettiva.it